

Consejo de Seguridad

Distr. general
25 de febrero de 2021
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de febrero de 2021 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Me dirijo a usted en relación con la solicitud de ampliación del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para que esta desempeñe la función de verificación del cumplimiento de las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

En su carta de fecha 13 de enero de 2021 (S/2021/147), el Presidente de Colombia confirmó la solicitud de las partes para que se añada esta tarea al mandato. En la carta de fecha 30 de enero (S/2021/100) que usted me envió, me solicitó que le remitiera recomendaciones detalladas sobre la forma en que se realizaría esa tarea adicional y sobre sus posibles repercusiones en la configuración de la Misión de Verificación. A continuación figuran mis recomendaciones al respecto.

Antecedentes

La Jurisdicción Especial para la Paz es el componente judicial del sistema de justicia transicional establecido en el Acuerdo Final para investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones del derecho internacional humanitario ocurridas en las más de cinco décadas de conflicto entre el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC-EP.

La Jurisdicción Especial para la Paz forma parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido en el punto 5 del Acuerdo, titulado "Acuerdo sobre las víctimas del conflicto". Las otras dos entidades del Sistema Integral son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

Como se contempla en el Acuerdo, el Sistema Integral parte de los principios de centralidad y satisfacción de los derechos de las víctimas, del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido y del reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en las graves violaciones anteriormente mencionadas.

El Acuerdo establece además que el Sistema Integral hace especial énfasis en las medidas restaurativas y reparadoras y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Al mismo tiempo, el Sistema está diseñado de manera tal que





garantiza la seguridad jurídica de los participantes en el proceso de paz y de todos aquellos que se acojan a la Jurisdicción Especial para la Paz, como elemento esencial de la transición hacia la paz.

El Acuerdo resalta también que el Sistema busca contribuir a sentar las bases para la recuperación de la confianza, para la convivencia y para una verdadera reconciliación entre todos los colombianos y las colombianas. Las reiteradas declaraciones del Consejo de Seguridad de respaldo al trabajo del Sistema Integral evidencian la importancia que tiene su buena gestión para el éxito del proceso de paz en su conjunto.

Se ha solicitado al Consejo de Seguridad que añada al mandato de la Misión la tarea de apoyar a la Jurisdicción Especial para la Paz en la verificación del cumplimiento de las sanciones propias que esta imponga. Ello pone de manifiesto los considerables avances en la labor de la Jurisdicción Especial desde su creación, hace tres años, como una nueva entidad con responsabilidades sin precedentes en Colombia.

La Jurisdicción Especial para la Paz ha abierto siete "macrocasos" en los que las graves violaciones antes mencionadas ocurridas en el marco del conflicto armado se han agrupado por categorías de violaciones y según las regiones especialmente afectadas. El caso 01 se refiere a las tomas de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP; el caso 02 a los hechos ocurridos en el departamento de Nariño; el caso 03 a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Estado; el caso 04 a los hechos ocurridos en la región de Urabá; el caso 05 a los hechos ocurridos en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca; el caso 06 a la victimización de miembros de la Unión Patriótica; y el caso 07 al reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. La Jurisdicción Especial ha indicado que en varios de estos macrocasos está investigando las dimensiones raciales y étnicas, así como la violencia sexual relacionada con el conflicto.

Hasta el mes de enero de 2021 se habían sometido a la Jurisdicción Especial para la Paz 9.781 exmiembros de las FARC-EP, así como 2.807 miembros de la Fuerza Pública, 126 agentes del Estado y 12 particulares que solicitaron someterse a su autoridad. La Jurisdicción Especial también ha acreditado a unas 324.589 víctimas, muchas de ellas en el marco de acreditaciones colectivas de comunidades étnicas y víctimas de violencia sexual.

Varios acusados han proporcionado versiones voluntarias ante la Jurisdicción Especial para la Paz, entre ellos miembros de las antiguas FARC-EP y de la Fuerza Pública. Las víctimas han participado en audiencias y han presentado observaciones y seguirán haciendo uso de sus derechos en el marco del proceso. La Jurisdicción Especial también ha recibido informes de instituciones estatales y de una amplia gama de partes interesadas, incluidas asociaciones de víctimas.

Además, a la luz de la evolución de las condiciones de seguridad de las personas sometidas a ella y de todos los demás actores involucrados en sus procedimientos, la Jurisdicción Especial para la Paz proporcionó esquemas de seguridad y protección a algunos acusados, víctimas y abogados. También ordenó medidas cautelares para algunas comunidades étnicas acreditadas como víctimas en sus macrocasos territoriales. Asimismo, realizó una evaluación de la situación de la seguridad de los exmiembros de las FARC-EP que dio lugar a la adopción, en agosto de 2020, de una serie de medidas cautelares que examina regularmente. Se está llevando a cabo una evaluación similar de la situación de la seguridad de los miembros de la Fuerza Pública sometidos a procedimientos de la Jurisdicción Especial, de sus abogados y de los defensores y defensoras de los derechos humanos que representan a las víctimas en el caso 03.

El 26 de enero de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz dictó un primer auto de determinación de hechos y conductas contra ocho antiguos comandantes de alto rango de las FARC-EP en el caso 01, y actualmente está trabajando en un segundo auto en el caso 03, relativo a las ejecuciones extrajudiciales. Ahora que la Jurisdicción Especial está más cerca de dictar sus primeras sanciones, empezando por los casos 01 y 03, es importante recordar el marco para la imposición de sanciones establecido en el Acuerdo Final, según el cual las sanciones tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz y deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad que se haga. Concretamente, el Acuerdo establece que a las personas sometidas a la Jurisdicción Especial que reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena y responsabilidad se les impondrán sanciones propias de entre 5 y 8 años (de entre 2 y 5 años para quienes no hayan tenido una participación determinante en las conductas más graves y representativas). Quienes solo reconozcan verdad y responsabilidad tardíamente, o quienes no las reconozcan en absoluto, serán sancionados con penas privativas de libertad de entre 5 y 8 años o de entre 15 y 20 años, respectivamente.

Las sanciones propias, que son las únicas cuya implementación verificaría la Misión, tienen dos componentes: a) los “trabajos, obras o actividades con contenido reparador y restaurador” que las personas deberán llevar a cabo como reparación a las víctimas y comunidades afectadas por el conflicto; y b) la restricción efectiva de libertades y derechos (como las restricciones de movimiento en un espacio territorial específico durante el término de ejecución de las sanciones propias).

Como se establece en el Acuerdo y la legislación posterior, así como en los lineamientos emitidos por la Jurisdicción Especial para la Paz en abril de 2020, los trabajos, obras o actividades con contenido reparador y restaurador pueden realizarse tanto en entornos urbanos como rurales y pueden incluir, entre otras tareas, actividades de construcción y reparación de infraestructuras, desminado humanitario, apoyo a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, trabajos medioambientales para reparar los daños causados durante el conflicto y proyectos de desarrollo rural y urbano. Aunque a cada persona sancionada se le impondrá una sanción propia individual, se prevé que a la mayoría de ellas se les impondrá la tarea de trabajar tanto individual como colectivamente en actividades restaurativas. La Jurisdicción Especial ha señalado que, de conformidad con sus lineamientos, podría autorizar que las personas que hayan admitido su responsabilidad inicien actividades restaurativas antes de que se hayan dictado las sanciones.

Dada la prioridad que se otorga a la satisfacción de los derechos de las víctimas, las obras de carácter reparador impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz se definirán en consulta con las víctimas y las comunidades. Se prevé además que las actividades con contenido reparador complementen las políticas públicas, lo cual ofrece oportunidades de vincular y asegurar la compatibilidad entre el cumplimiento de las sanciones y otras actividades de implementación de la paz en las regiones y comunidades afectadas por el conflicto, como la reincorporación socioeconómica de excombatientes, los programas de sustitución voluntaria de cultivos y la implementación de las disposiciones del Acuerdo relativas a la reforma rural integral, como los programas de desarrollo con enfoque territorial.

Tareas de la Misión

Según el Acuerdo Final, la función que corresponde a la Misión es la de componente internacional de un sistema de monitoreo y verificación en el que la Jurisdicción Especial para la Paz desempeña responsabilidades clave y cuenta con el apoyo de otras entidades nacionales. En los últimos meses, y en previsión de que se

presentara una solicitud formal de ampliación del mandato de la Misión de Verificación, mi Representante Especial para Colombia y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia mantuvo conversaciones con el Gobierno, la Jurisdicción Especial para la Paz, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y otros actores en el marco de consultas celebradas para llegar a un entendimiento común sobre los contornos de dicha función. Todos ellos opinaron que la verificación de la Misión podría contribuir a fomentar la confianza en los mecanismos de justicia transicional que constituyen el núcleo del Acuerdo Final.

La idea que surgió de esas consultas, y que se refleja en la solicitud formulada al Consejo de Seguridad, es la de una verificación independiente de la Misión para apoyar la capacidad de la Jurisdicción Especial para la Paz de asegurar el cumplimiento y la implementación de sus sanciones propias. Se centraría en dos aspectos clave para lograr el resultado previsto, especialmente la reparación a las víctimas y las comunidades: en primer lugar, verificaría que las personas a las que se han impuesto sanciones propias las cumplen y, en segundo lugar, verificaría que el Estado colombiano establece las condiciones necesarias para implementar esas sanciones propias. La verificación se llevaría a cabo respecto de todas las categorías de personas a las que la Jurisdicción Especial haya impuesto sanciones propias, a saber, exmiembros de las FARC-EP, miembros de la Fuerza Pública, agentes del Estado y terceras personas.

Aprovechando la experiencia acumulada en la ejecución de su actual mandato, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas verificaría los avances y los desafíos en el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias de manera constructiva y proactiva para buscar soluciones a los posibles obstáculos. La Misión actuaría con independencia e imparcialidad y en coordinación con las entidades pertinentes del Estado y otras partes interesadas, y adoptaría un enfoque estratégico para la verificación aprovechando sus puntos fuertes y sus capacidades. En consecuencia, la Misión se centraría en monitorear las tendencias generales de cumplimiento y casos individuales concretos. La Misión no desempeñaría funciones administrativas o judiciales, que son responsabilidad de las entidades nacionales.

Este enfoque se aplicaría a los dos componentes antes mencionados de las sentencias propias, a saber, los trabajos, obras o actividades con contenido reparador y restaurador y la restricción efectiva de libertades y movimientos. La Misión podría desempeñar su función de apoyo a la verificación de los trabajos, obras o actividades con contenido reparador y restaurador monitoreando los avances en los trabajos y actividades destinados a proporcionar reparación a las víctimas y las comunidades, que se prevé que se organicen a través de proyectos colectivos que involucren a muchas personas sancionadas. Con respecto a la restricción efectiva de libertades y movimientos, observo que la Jurisdicción Especial para la Paz está desarrollando un sistema que permitirá realizar un monitoreo integral de la ubicación de las personas que estén cumpliendo sanciones. El apoyo a la verificación de este aspecto por parte de la Misión se basaría por tanto en la información proporcionada por la Jurisdicción Especial y otras entidades responsables de apoyarla en la implementación de las restricciones de movimiento y residencia. La Misión también podría llevar a cabo, si procede, actividades adicionales de verificación *ad hoc*.

La metodología de la Misión incluiría visitas a los lugares donde las personas estén cumpliendo las sanciones propias, a fin de obtener información fiable sobre su cumplimiento, así como contactos constantes con todos los actores involucrados en la implementación y el monitoreo de las medidas restaurativas adoptadas, con miras en particular a anticipar y superar cualquier obstáculo. Las visitas sobre el terreno desde sus centros regionales y locales a las zonas donde se realizan actividades

restaurativas y se alojan excombatientes, miembros de la Fuerza Pública, agentes del Estado o terceras personas podrían tener, entre otros, los siguientes objetivos: a) evaluar los avances de las actividades restaurativas que se estén llevando a cabo; b) mantener contactos con las personas que estén cumpliendo sanciones propias y con el Gobierno y otras autoridades locales de esas zonas; y c) servir de enlace con las víctimas y con las comunidades afectadas, incluidas las mujeres, los jóvenes y las comunidades étnicas, que se vayan a beneficiar de las reparaciones.

La Misión podría colaborar sistemáticamente con los diferentes actores y entidades estatales que tengan responsabilidades en la implementación de las sanciones propias y en su monitoreo y verificación, entre los cuales figuran: a) la Jurisdicción Especial para la Paz; b) las personas sancionadas a realizar actividades restaurativas; c) las víctimas y sus organizaciones y representantes; d) las entidades estatales a nivel nacional y local que realicen actividades de coordinación o monitoreo u otras actividades relacionadas con la implementación de las sanciones propias; e) las autoridades indígenas, afrocolombianas y rom en el caso de las sanciones que han de ejecutarse en sus territorios o que involucran a miembros de sus comunidades; y f) las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y local. En cuanto a las responsabilidades de las autoridades estatales, la Misión de Verificación se encargaría de monitorear que existan condiciones propicias, como apoyo presupuestario a los proyectos restaurativos, garantías de seguridad para su ejecución y condiciones de vida adecuadas y dignas para los sancionados a realizar trabajos restaurativos, de conformidad con el Acuerdo.

La Misión seguiría incorporando una dimensión de género y étnica en todas sus actividades de verificación, promoviendo la participación significativa de las mujeres, incluidas las víctimas, y de las comunidades étnicas, tomando en consideración las diferentes repercusiones del conflicto y fomentando condiciones que permitan una implementación con perspectiva de género de las sanciones propias y un enfoque diferenciado para las comunidades étnicas. En los casos relacionados con la violencia de género, incluida la violencia sexual, las actividades restaurativas tendrán como objetivo combatir los prejuicios de género y promover los derechos de las mujeres.

La Misión de Verificación ha dialogado estrechamente con la Jurisdicción Especial para la Paz desde su creación, lo que ha contribuido a un sólido entendimiento común de sus respectivas funciones en la implementación del Acuerdo. Si bien mantendría su plena independencia con respecto a la Jurisdicción Especial, la Misión establecería, en el marco de su función dentro del sistema de monitoreo y verificación de las sanciones propias, un protocolo con la Jurisdicción Especial para intercambiar información.

Al desempeñar esta tarea adicional de verificación, la Misión seguiría asegurando la coordinación y complementariedad con el equipo de las Naciones Unidas en el país, que hace un seguimiento y presta otro tipo de apoyo y asistencia al proceso de justicia transicional en Colombia, en particular en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tal como se prevé en el punto 5 del Acuerdo Final, relativo a los derechos de las víctimas. La colaboración del equipo de las Naciones Unidas en el país también incluye la asistencia prestada a las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a través del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia y de acuerdos específicos con la Jurisdicción Especial para la Paz centrados en la prestación de asesoramiento y la cooperación en cuestiones como la protección de los derechos y la participación de las víctimas.

Por consiguiente, confío en que todo el apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto contribuya a reforzar la eficacia del proceso de justicia transicional. Podría informar sobre las actividades adicionales de verificación de la Misión en mis informes trimestrales al Consejo de Seguridad, en los que se evaluarían los avances generales y la evolución en casos concretos y se describirían los esfuerzos apoyados por la Misión para superar los desafíos y los obstáculos.

Repercusiones en la configuración de la Misión

A fin de acelerar los preparativos, la Misión tiene la intención de establecer un equipo de avanzada en la sede de la Misión antes de que la Jurisdicción Especial para la Paz dicte las sanciones propias, a fin de garantizar una adecuada colaboración con la Jurisdicción Especial, las entidades estatales y otros actores pertinentes para perfeccionar las tareas de verificación y profundizar en los mecanismos de coordinación. Podrían ser necesarias algunas actividades tempranas de verificación, habida cuenta en particular de la posibilidad de que las personas acusadas inicien los trabajos restaurativos antes de que se dicten las sanciones definitivas. Observo con aprecio que, en las fases anteriores del proceso de paz en Colombia, el Consejo proporcionó a la Misión tiempo suficiente para permitirle prepararse y poder ejecutar plenamente el mandato tan pronto como fuera necesario.

En la sede de la Misión habría un área centrada en la nueva tarea de verificación incluida en el mandato que debería disponer de una dotación adecuada de personal dedicado específicamente a dicha tarea. Sus funciones consistirían en mantener un estrecho contacto con la Jurisdicción Especial para la Paz, las entidades estatales y otros actores pertinentes a nivel nacional; proporcionar orientación al personal local y regional sobre el terreno en la ejecución de las tareas de verificación en coordinación con las estructuras existentes de la Misión; analizar e informar sobre la ejecución de las tareas incluidas en el mandato; garantizar la calidad de la verificación y asegurar una retroalimentación adecuada; y prestar apoyo de alto nivel y de otro tipo al personal directivo de la Misión.

Además del establecimiento de esta área dedicada a la nueva tarea de verificación, es posible que otros componentes de la Misión también necesiten algún refuerzo, por ejemplo el apoyo operacional y administrativo. La Misión tendría que aumentar sus esfuerzos de divulgación e información pública para explicar sus responsabilidades bajo este nuevo mandato. No sería necesario modificar la dotación autorizada de observadores internacionales no armados, que seguirán desempeñando su importante papel dentro de la Misión.

En cuanto a la configuración sobre el terreno fuera de Bogotá, la Misión lleva a cabo las tareas de verificación en el marco de su actual mandato mediante una presencia en 11 oficinas regionales y 20 oficinas locales, incluidos los *hubs*, en antiguas zonas de conflicto donde exmiembros de las FARC-EP están llevando a cabo su proceso de reincorporación. Por tanto, si bien la Misión ya tiene presencia en la mayoría de las zonas en las que se considera probable que vaya a tener que verificar la implementación de sanciones propias, o en las proximidades de estas, la movilidad desde emplazamientos fijos seguiría siendo fundamental y las necesidades de despliegue se irían evaluando con el tiempo y a medida que la Jurisdicción Especial para la Paz fuera dictando sanciones propias.

Dentro de las oficinas regionales sería necesario reforzar algo la dotación actual de personal para poder colaborar con las instituciones estatales involucradas en tareas relacionadas con la implementación de las sanciones propias y para poder apoyar a los equipos locales de la Misión que verifican en la actualidad las disposiciones del Acuerdo Final relativas a la reincorporación y las garantías de seguridad, especialmente en las zonas en que se prevé que se lleve a cabo un número importante

de actividades restaurativas. Al considerar las necesidades de recursos, la Misión evaluaría si serían necesarios o no activos aéreos adicionales para aumentar la movilidad.

Conclusiones

Sobre la base del análisis anterior, recomiendo que el Consejo de Seguridad responda afirmativamente a la solicitud transmitida por el Gobierno de Colombia y autorice que se añada esta tarea al mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Aunque se trataría sin duda de una nueva tarea que entrañaría dificultades en un entorno complejo, la Misión está en buenas condiciones para asumirla, aprovechando su presencia y su ya consolidada capacidad para ayudar a generar confianza mediante sus actividades de verificación. Se trataría de una oportunidad estratégica para prestar más apoyo al proceso de paz, en el que las Naciones Unidas ya se han involucrado profundamente, en particular fortaleciendo los procesos de justicia transicional en Colombia y contribuyendo así a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

La Jurisdicción Especial para la Paz es una garantía esencial a este respecto, tanto para las víctimas, cuyos derechos deben permanecer en el centro de este proceso, como para los actores del conflicto sometidos a ella, incluidos aquellos que dejaron las armas al amparo de un acuerdo de paz basado en un sistema de justicia transicional. La integridad y el éxito del proceso de paz, que ha sido una inspiración para el mundo, depende de este elemento central del proceso.

Quisiera reconocer el compromiso de las partes que refleja esta solicitud, así como la confianza depositada por ellas y por la Jurisdicción Especial para la Paz en la capacidad de las Naciones Unidas de seguir contribuyendo a la consolidación de la paz mediante la adición de esta tarea al mandato de la Misión de Verificación, tal como se prevé en el Acuerdo.

La Misión pondría en marcha los preparativos necesarios una vez que el Consejo adopte su decisión. Las necesidades que se mencionan en la presente carta se examinarían regularmente y yo mantendría plenamente informado al Consejo sobre los preparativos y los resultados de la verificación en el marco de los informes que la Misión ya debe presentar con arreglo a lo establecido por el Consejo.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**